

NOTA TÉCNICA

Proposição: Proposta de Emenda à Constituição nº 05/2021.

Ementa: Altera artigo 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.

Autor: Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) e outros.

Senhor(a) Deputado(a),

A Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (FRENTAS), composta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, pela Associação Nacional dos Procuradores e Procuradoras do Trabalho – ANPT, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, pela Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – AMPDFT, pela Associação Nacional do Ministério Público Militar – ANMPM, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e pela Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios – AMAGIS/DF, entidades de classe de âmbito nacional que congregam mais de 40.000 juizes e membros do Ministério Público em todo o país, ativos e aposentados, em cumprimento ao dever de colaborar com o Parlamento nos assuntos de interesse comum, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar **Nota Técnica à PEC nº 05/2021**, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) e outros.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 05/2021, que pretende alterar o art. 130-A, de maneira a redefinir a composição do Conselho Nacional do Ministério Público e a forma de indicação de seus integrantes. A quantidade permanece a mesma, ou seja, 14 (quatorze) Conselheiros. Há, entretanto, cinco propostas de alteração dignas de registro:

- (i) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), um dos ramos do Ministério Público da União, perderia a representação obrigatória e passaria a concorrer às 3 (três) vagas destinadas ao Ministério Público dos Estados;
- (ii) Entre os dois Magistrados, passaria a ser expressamente admitida a indicação, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, de Ministros;

Material desenvolvido em parceria com a assessoria **Malta Advogados**.

- (iii) Um dos assentos seria reservado a membro de qualquer segmento do Ministério Público, mediante indicação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, alternadamente;
- (iv) A indicação dos membros do Ministério Público passaria a ser feita pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos;
- (v) O Corregedor Nacional não precisaria mais ser eleito entre os membros do Ministério Público, ou seja, qualquer integrante do Conselho, do Ministério Público ou não, poderia ocupar o cargo.

O quadro abaixo resume os objetivos da PEC nº 05/2021:

Texto da Constituição	Texto da PEC n.º 05/2021
Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:	Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:
I - o Procurador-Geral da República, que o preside;	I - o Procurador-Geral da República, que o presidirá;
II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;	II - três membros, cada um escolhido dentre as carreiras do Ministério Público Federal, do Ministério do Trabalho e do Ministério Público Militar;
III - três membros do Ministério Público dos Estados;	III - três membros do Ministério Público dos Estados e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;	IV - dois ministros ou juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e um pelo Superior Tribunal de Justiça;
V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;	V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.	VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal;
	VII - um membro do Ministério Público,

<p>§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.</p> <p>§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:</p>	<p>oriundo de quaisquer de seus ramos, indicado alternadamente para cada mandato pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nesta ordem.</p> <p>§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.</p> <p>§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei:</p>
---	---

Constou da justificativa que o escopo da Proposta de Emenda seria, em tese, ajustar algumas supostas “deficiências” na estrutura do CNMP, de modo a “*ampliar a eficácia de sua atuação e, com isso, eliminar certa sensação de corporativismo e de impunidade em relação aos membros do Ministério Público que mereçam sofrer sanções administrativas por desvios de conduta*”.

Ocorre, contudo, que a Proposta, em primeiro lugar, assenta-se em premissas absolutamente equivocadas, além de tolher a independência do Ministério Público — circunstância que, em última instância, prejudica a tutela da ordem jurídica e do interesse público. Em razão desses aspectos — que serão abordados ao longo desta Nota Técnica —, a **FRENTAS manifesta-se veementemente contrária à aprovação da PEC nº 05-2021.**

II. INSUBSISTÊNCIA DO ARGUMENTO USADO COMO JUSTIFICATIVA DA PEC

Conforme já mencionado, constou da justificativa que o escopo da Proposta de Emenda seria, em tese, corrigir algumas deficiências na estrutura do CNMP, de sorte a eliminar um suposto corporativismo, em virtude do qual estaria havendo impunidades no âmbito do Ministério Público. Tal premissa, no entanto, não corresponde à realidade. Muito pelo contrário. O CNMP tem atuado com força e altivez na esfera de sua competência disciplinar e correicional, cumprindo, com rigor, o mister de processar, julgar e punir as transgressões das normas disciplinares.

É importante chamar a atenção, inicialmente, para o fato de que, na atual composição do Conselho, existem 6 (seis) membros que não são oriundos do Ministério

Público — circunstância que, por si só, já enfraquece bastante o argumento do suposto corporativismo. O argumento somente faria sentido em um contexto de reiteradas decisões do Conselho favoráveis aos acusados decorrentes de uma maioria formada apenas por membros oriundos do Ministério Público, o que definitivamente não é o caso.

Além disso, outro aspecto a ser observado diz respeito ao fato de que a nomeação dos integrantes do CNMP constitui ato administrativo complexo, ou seja, depende da manifestação de vontade de diferentes órgãos. Veja-se que, até ser nomeado, o membro precisa tanto ser indicado pela Instituição quanto ser sabatinado e aprovado pelo Senado Federal. Trata-se de mais uma circunstância que enfraquece o argumento do corporativismo, já que o Senado Federal possui amplo poder de veto, caso entenda pela impertinência dos nomes indicados ao Conselho.

Deve-se considerar, ademais, que o Ministério Público costuma ser alvo de represálias em razão da natureza de suas funções institucionais. Dessa forma, ao investigar ilícitos, bem como propor ações judiciais, por infrações penais ou improbidade administrativa, os membros do Ministério Público acabam contrariando interesses, o que os torna alvo de ataques injustos e conduz a uma multiplicidade de representações infundadas, cabendo ao CNMP discernir as situações que, de fato, constituem transgressão disciplinar das meras retaliações à atuação legítima do *Parquet*.

Nada obstante, constata-se, ainda assim, que o CNMP tem atuado com rigor no exercício de sua competência disciplinar. Conforme consta de seu Relatório Anual 2021, dos 27 processos administrativos disciplinares julgados em 2020 — ou seja, dos 27 casos em que o CNMP realmente vislumbrou algum indício de infração disciplinar —, 13 resultaram em sanções administrativas, isso sem contar as punições decorrentes de outros procedimentos, como a revisão de processo disciplinar e a avocação.²

Diante de todas as considerações expostas, observa-se que não se sustenta a alegação de corporativismo e de suposta impunidade no âmbito do Ministério Público — circunstância a revelar que a Proposta de Emenda em análise já parte de premissa manifestamente equivocada, sendo a primeira das razões pelas quais a FRENTAS é contrária à aprovação.

III. VIOLAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos da Constituição Federal, o Ministério Público caracteriza-se por

² Relatório anual sobre as atividades do Conselho e a situação do Ministério Público no país/Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP: Brasília, 2021.

ser instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127). Dada a relevância das funções para o Estado Democrático de Direito, é fundamental que ao Ministério Público seja garantida independência funcional, para que a atuação se paute, sempre e necessariamente, por ditames técnico-jurídicos.

Nesse sentido, do § 1º do art. 127 da Constituição Federal colhem-se os princípios institucionais do Ministério Público – a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**, que, segundo José Afonso da Silva, garante aos membros e aos órgãos colegiados do Ministério Público, no exercício da atividade-fim, inteira liberdade de atuação, sem sujeição a determinações superiores e com observância apenas da Constituição e das leis.³

Destaque-se, ainda, que o Ministério Público, como instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, insere-se nas chamadas cláusulas pétreas heterotópicas, isto é, cláusulas pétreas não contempladas expressamente no art. 60 da Constituição Federal.

Isso porque a democracia e os direitos fundamentais foram eleitos à condição de valores imutáveis, de sorte que o Ministério Público, na qualidade de legítimo defensor desses valores, também deve revestir-se de imutabilidade, a qual envolve não apenas a Instituição, mas também todas as suas atribuições e garantias.

No mesmo sentido, leciona Emerson Garcia:

“Por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional. Além disso, a limitação material ao poder de reforma alcançará, com muito maior razão, qualquer iniciativa que, indiretamente, busque alcançar idêntico efeito prático (v.g.: redução das garantias e prerrogativas de seus membros e supressão da autonomia da Instituição, tornando-a financeiramente dependente do Executivo e, com isto, inviabilizando a sua atuação, que é o elemento indicativo de sua própria existência).”⁴

³ SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 5 Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p., 596.

⁴ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 3ª Ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 46-47.

A garantia de independência funcional do Ministério Público, tal como assegurada no § 1º do art. 127 da Constituição, tem eminente natureza de cláusula pétrea, não podendo, assim, ser restringida sequer por vontade do Poder Constituinte Derivado.

Ainda no contexto da autonomia do Ministério Público, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento no sentido de que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por ser órgão integrante do Poder Judiciário, exerce controle meramente administrativo interno, tanto disciplinar quanto financeiro. Veja-se:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Emenda Constitucional nº 45/2004. Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura.** Constitucionalidade reconhecida. [...] São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional.⁵

Trata-se de entendimento que também se aplica ao CNMP, seja por força do art. 129, § 4º, da CF — que estabelece simetria entre o Ministério Público e a Magistratura — seja por força de sua natureza — que é equivalente à do CNJ, já que também instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com o propósito de constituir órgão interno de controle administrativo.

Cuidando-se o CNMP de órgão interno, não se mostra legítimo que metade de seus membros seja indicada por órgãos estranhos à Instituição, tampouco que o Corregedor Nacional não seja membro da carreira, sob pena de se derruir as bases da independência funcional do Ministério Público — independência, reforce-se, tutelada como cláusula pétrea.

O CNMP não pode ser transformado em instrumento de cerceio da liberdade e da independência funcional dos membros do Ministério Público. Ao permitir, todavia, que metade de seus membros seja indicada por outros órgãos, bem como que o Corregedor Nacional seja escolhido entre integrantes fora da carreira, a PEC nº 05/2021 abre margem para tal cerceamento, porque se cria um contexto em que a composição fica passível de manipulações, de modo que os membros podem ser indicados não para atender aos interesses legítimos da sociedade, mas, sim, a interesses políticos voltados a silenciar a Instituição e a impedir o austero combate à criminalidade, à improbidade e à

⁵ **ADI 3367**, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 EMENT VOL-02225-01 PP-00182 REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006 PP-00029.

corrupção.

Quanto à possibilidade de eleição de alguém estranho ao Ministério Público para o cargo de Corregedor Nacional, além de malferir, conforme já ressaltado, a independência funcional do *Parquet*, atenta contra a própria eficiência da atividade correicional. Diz-se isso porque o exercício adequado da corregedoria exige profundo conhecimento acerca da estrutura, da lógica e do funcionamento da Instituição — conhecimento esse que só se adquire com a experiência prática, é dizer, pela vivência diária nas funções de membro do Ministério Público. A exigência de que o Corregedor Nacional seja um membro de carreira, para além de tutelar a independência funcional do Ministério Público, assegura igualmente a qualidade e eficiência da atividade correicional.

Observa-se, assim, que a proposta de se permitir que mais um membro do Conselho seja indicado pelo Congresso Nacional e que a vaga de Corregedor Nacional seja ocupada por um membro não oriundo da carreira tem o condão, tanto de violar a independência funcional do Ministério Público — que, como se destacou, possui natureza de cláusula pétrea — quanto de prejudicar a eficiência e a qualidade da atividade correicional, mais uma razão pela qual a FRENTAS manifesta-se contrariamente à aprovação da PEC nº 05-2021.

IV. DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO NA COMPOSIÇÃO DO CNMP

Não obstante o princípio institucional da unidade, o Ministério Público, em termos estruturais, é segmentado em dois grandes ramos: o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados (art. 128, incisos I e II, da CF). O Ministério Público da União é composto pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Considerada a estruturação constitucional, afigura-se fundamental que o CNMP tenha uma composição capaz de expressar, de modo equânime, a representatividade de todos os segmentos do Ministério Público — o que ficaria prejudicado com a aprovação da proposta que pretende afastar a representação obrigatória do MPDFT, como ramo do MPU, fazendo-o concorrer a uma das 3 (três) vagas destinadas ao Ministério Público dos Estados.

A nova configuração poderia ensejar duas situações, ambas problemáticas. A primeira delas seria o desequilíbrio na representação da União, já que um de seus segmentos (o MPDFT) poderia ficar sem representante no Conselho. A segunda situação, ainda mais grave, seria o desequilíbrio federativo diante da possível subrepresentatividade do Ministério Público dos Estados, nos casos em que fosse eleito

um membro do MPDFT para uma das 3 (três) vagas destinadas aos Ministérios Públicos Estaduais. Na hipótese, haveria 4 (quatro) representantes da União, ao passo que os Estados teriam apenas 2 (dois) representantes no Conselho.

Destaque-se que um conselho que se pretende nacional precisa estar atento às especificidades de todos os entes federativos. Quanto ao CNMP, não é diferente. Embora o Ministério Público seja revestido de unidade, cada um de seus segmentos possui uma lógica particular. O Ministério Público dos Estados tem necessidades substancialmente diversas das do Ministério Público da União, razão pela qual se faz imprescindível que a composição do Conselho também seja capaz de atender, a contento, às necessidades dos Ministérios Públicos Estaduais.

Tendo em vista, outrossim, que o Congresso Nacional, nos termos da PEC, poderia indicar mais um membro para o Conselho, podendo ele ser oriundo de qualquer ramo do Ministério Público, o problema do desequilíbrio federativo poderia agravar-se ainda mais, caso o Congresso indicasse um membro do Ministério Público da União. Haveria, assim, a possibilidade de o Conselho ser composto por 5 (cinco) membros do MPU e apenas 2 (dois) membros do Ministério Público dos Estados.

Excluir, portanto, a representatividade obrigatória do MPDFT, fazendo-o concorrer a uma das 3 (três) vagas destinadas ao Ministério Público dos Estados, cria um contexto de possível desequilíbrio federativo na composição do Conselho, permitindo-se uma situação de subrepresentatividade. Igualmente por tal motivo, a FRENTAS é contrária à aprovação da PEC nº 05-2021.

V. DESRESPEITO À AUTONOMIA INDIVIDUAL DOS RAMOS DO MP

Por fim, a última alteração digna de apontamento diz respeito à proposta de redação para o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, segundo a qual os membros do CNMP oriundos do Ministério Público seriam indicados pelo **conjunto** dos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei. Saliente-se que a única distinção quanto à redação atual é o acréscimo do termo “conjunto”, que, embora sutil, pode modificar substancialmente a forma de eleição dos membros do Conselho.

Atualmente, a escolha dos representantes de cada ramo do Ministério Público é feita isoladamente pelo respectivo ramo. Exemplifique-se rapidamente com o Ministério Público Federal, cujo representante é escolhido pelo Procurador-Geral da República, a partir de lista tríplice elaborada pelo Colégio de Procuradores do próprio Ministério Público Federal.

Com a aprovação da PEC, seria possível interpretar que a escolha do

representante de cada ramo envolveria necessariamente todos os demais, ou seja, a participação do **conjunto** dos respectivos Ministérios Públicos. Significa dizer, então, que se cria um procedimento desnecessário, em que um segmento terá ingerência sobre os demais na eleição de seus representantes no CNMP.

Aqui, mais uma vez, ressalte-se que, malgrado o Ministério Público seja regido pelo princípio da unidade, faz-se necessário resguardar a autonomia de cada um de seus segmentos, os quais, conforme já destacado, possuem particularidades e necessidades específicas. Não parece lícito atentar contra a autonomia de cada ramo do Ministério Público na indicação de seus representantes para o CNMP.

Tem-se na proposta de redação para o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal mais um fundamento pelo qual a FRENTAS manifesta contrariedade à aprovação da PEC nº 05/2021.

VI. CONCLUSÃO

Verifica-se que a Proposta de Emenda à Constituição nº 05/2021, para além da insubsistência de sua justificativa, acaba atraindo diversos problemas para o Ministério Público, entre os quais se destacam a violação à independência institucional, o desequilíbrio federativo na composição de seu Conselho Nacional e o desrespeito à autonomia de cada um de seus segmentos. Destarte, a FRENTAS manifesta-se veementemente contrária à aprovação.

Brasília, 09 de agosto de 2021.

RENATA GIL DE ALCANTARA VIDEIRA

Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)
Coordenadora da FRENTAS

MANOEL VICTOR SERENI MURRIETA E TAVARES

Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)

UBIRATAN CAZETTA

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)

EDUARDO ANDRÉ BRANDÃO DE BRITO FERNANDES
Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe)

LUIZ ANTONIO COLUSSI
Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)

JOSÉ ANTONIO VIEIRA DE FREITAS FILHO
Presidente da Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho (ANPT)

EDMAR JORGE DE ALMEIDA
Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM)

SEBASTIÃO COELHO
Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal e Territórios (Amagis/DF)

TRAJANO SOUSA DE MELO
Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)